JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2173/2024

Reclamante: [redacted]

Organismo: ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: transporte ferroviario, cercanías, incidentes, cámaras videovigilancia, arts. 18.1.b) y 14.1.e) LTAIBG, Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 6 de noviembre de 2024 el reclamante solicitó al ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «En relación con el problema que se desencadenó a las 16:05 horas aproximadamente del sábado 19 de octubre de 2024 en el túnel entre Atocha y Chamartín que acaba con un convoy descarrilado cerca de un tren de pasajeros que cubría el trayecto Madrid-Alicante, solicito copia de las grabaciones en vídeo en las cámaras de seguridad de ese túnel, así como los informes elaborados en relación con ese incidente».

2. Mediante resolución de 12 de diciembre de 2024, ADIF responde lo siguiente:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

«Una vez analizada la solicitud, presentada por D. (...), ADIF y ADIF AV consideran que procede no conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

(...) A) En relación con los informes del incidente

El artículo 18 de la Ley 19/2013 establece:

[cita textual del artículo 18.1.b) LTAIBG]

(...) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha publicado un criterio interpretativo sobre este mecanismo jurídico.

Los aspectos más relevantes contenidos en el CI/006/2015:

"...este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.

2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.

4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

...debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo."

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

[redacted]

Por otro lado, la Disposición adicional segunda. Investigación de accidentes e incidentes ferroviarios por los administradores de la infraestructura del Real Decreto 623/2014 de 18 de julio (en adelante RD 623/2014) por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la CIAF establece que:

"1. Los administradores de la infraestructura llevarán a cabo, de acuerdo con lo establecido en su sistema de gestión de la seguridad, una investigación interna de los accidentes e incidentes ferroviarios que se produzcan en la Red Ferroviaria de Interés General que ellos administren, sin interferir en la llevada a cabo, en su caso, por la CIAF, a quien deberán remitir el informe de la investigación interna efectuada."

La transcripción de los artículos 71, 72, 75.2 de la Ley 38/2015 de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante LSF) y 4 del referido Real Decreto 623/2014

[cita textual de dichos artículos].

(...)

Ha sido el legislador quien ha dotado al informe que deben elaborar ADIF y ADIF AV de una naturaleza interna y esa circunstancia no es casual, está en plena sintonía con el hecho de que ADIF y ADIF AV no son las entidades competentes para llevar a cabo la investigación oficial de los accidentes, residiendo esta competencia, exclusivamente, en la CIAF. La investigación que debe realizar la CIAF tiene como finalidad "la determinación de las causas del accidente o incidente de que se trate y el esclarecimiento de las circunstancias en las que éste se produjo con el fin de incrementar la seguridad en el transporte ferroviario y favorecer la prevención de accidentes", es decir, ni siquiera las investigaciones de la CIAF tienen por objeto la atribución de responsabilidades. Hay que señalar que, las competencias para determinar las responsabilidades penales o civiles que de cualquier accidente se pudieran derivar, radica, única y exclusivamente en los Tribunales de Justicia.

Por lo tanto, se trata de un informe interno que, en su caso, se traslada de una EPE a un órgano colegiado especializado adscrito a la Subsecretaría de Fomento (ex art. 5 del RD 623/2014).

ADIF y ADIF AV, como se puede comprobar en el art. 23.1 Funciones de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias de la LSF carecen de la competencia atribuida en el art. 4 del RD 623/2014 a la CIAF. Con ánimo de exhaustividad se transcribe el art. 23.1 a continuación:

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

[cita textual del artículo 23.1]

Por lo tanto, ha sido el legislador el que ha considerado necesario establecer una investigación oficial, la de la CIAF y una investigación interna, la de ADIF y ADIF AV. Este hecho no tiene nada de casual, ya que la finalidad es la de dotar a la CIAF de la autonomía y de la independencia necesarias para llevar a cabo su investigación oficial.

Teniendo en cuenta lo anterior y ya en estrictos términos de transparencia, resulta a nuestro juicio adecuado que si el legislador ha establecido dos investigaciones, claramente, diferenciadas y al tiempo ha establecido una causa de inadmisión [ex art.18.1 b)] que está pensada para, precisamente, salvaguardar aquella parte de la gestión interna de las Administraciones Públicas, en sentido amplio, que no afecta a los ciudadanos, deba aplicarse sin mayor exigencia jurídica la referida causa de inadmisión.

Por otro lado, se exponen otras circunstancias probatorias con relevancia en posibles procedimientos judiciales que refuerzan el carácter interno de estos informes y la procedencia de aplicar el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013.

De conformidad con el art. 64.4 de la LSF (Ley del Sector Ferroviario), las empresas ferroviarias elaboran su informe interno sobre el accidente o incidente. La difusión del informe de ADIF o ADIF AV podría generar un perjuicio reputacional a una empresa ferroviaria que, tras las conclusiones de la investigación oficial, fuera irreparable e/o indemnizable. Es decir, si el informe interno de ADIF o ADIF AV determina unas causas de las que se deduce una responsabilidad de la empresa ferroviaria, pero tras la investigación oficial de la CIAF, que ex art. 75.1 de la LSF incluye los informes de las empresas ferroviarias, ésta determina que no concurre responsabilidad alguna de la empresa ferroviaria, se habría generado un perjuicio reputacional que podría ser objeto de reclamación y, por lo tanto, de indemnización.

Adicionalmente, el acceso a la información contenida en el informe de ADIF o ADIF AV podría ser utilizado para adecuar el informe de la empresa ferroviaria a unas circunstancias favorables para la defensa de sus intereses. Los informes de las empresas ferroviarias son, en términos procesales, de parte, pero indudablemente deben gozar del máximo grado de objetividad posible. Pues bien, esa objetividad se vería afectada por el conocimiento previo del informe interno de ADIF o ADIF AV.

En definitiva, concurriendo las circunstancias 3, 4 o 5 del referido criterio interpretativo del CTBG, procede aplicar el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013.

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

En todo caso, desde otra perspectiva, es esencial a estos efectos destacar que una norma del mismo rango que la Ley 19/2013, como es la LSF, ha otorgado el carácter de reservada (ex art. 75.2 de la LSF) a la información obtenida por los técnicos de la CIAF en el desarrollo de su investigación. Por lo tanto, el informe interno de ADIF es una información/documentación, obtenida por los investigadores, que posee una protección especial por ministerio de la LSF y en virtud del principio de lex especialis y de lex posterior debe prevalecer frente al art. 13 de la Ley 19/2013. En definitiva, si el informe ha sido entregado, como en el presente caso, a los funcionarios encargados de la investigación oficial, éste goza de una especial protección y en consecuencia debe operar el límite al acceso contenido el art. 14.1 e) y/o 14.1 k), ambos de la Ley 19/2013.

B) Respecto a las grabaciones de vídeo de las cámaras de seguridad del túnel.

La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada en el artículo 42 apartados 1 y 4 establece:

[cita textual de la norma indicada]

En este caso, se hacen las siguientes consideraciones.

En un accidente de este tipo, si existen grabaciones de video, éstas tienen, obviamente, una potencial importancia en la determinación de sus causas. Por lo tanto, su análisis y su aportación es indisoluble al informe que ha sido objeto del apartado anterior. Dicho de otro modo, las grabaciones son una parte del todo que es el informe. Consecuentemente, las consideraciones y argumentos realizados en relación con el informe son aplicables, también, a esta parte de la solicitud.

Alternativamente, debe aplicarse el art. 14.1 g) de la misma norma, ya que si, como se ha explicado, ADIF y ADIF AV tienen entre sus funciones el control, vigilancia e inspección de la infraestructura ferroviaria, no cabe duda de que la revelación de la ubicación de las cámaras de seguridad (en esta o en cualquier otra infraestructura) genera unos riesgos (perjuicios) que desde esta entidad se consideran absolutamente indeseables.

Incluso en el supuesto de que no existieran los preceptos de la Ley 19/2013, invocados en esta resolución para motivar la inadmisión de la solicitud y/o su limitación al acceso, debe señalarse que en este caso se estaría produciendo una antinomia, es decir, una "colisión" entre el contenido de dos normas. Esto sucede con cierta frecuencia en nuestro ordenamiento jurídico y para resolver estas situaciones se aplican una serie de principios. En este caso, el "choque" normativo se produce entre el art. 13 de la Ley 19/2013 que consideraría la información

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

solicitada como información pública y, por lo tanto, debería concederse el acceso y el art. 42 de la Ley 5/2014 que prohíbe expresamente utilizar el contenido de las grabaciones para cualquier finalidad que no sea la que motivó la instalación de las cámaras que las obtuvieron. Esta antinomia debe resolverse mediante los principios de lex especialis y de lex posterior a favor del art. 42 de la Ley 5/2014. En definitiva, este sería otro motivo jurídico más para no conceder el acceso a las grabaciones solicitadas».

3. Mediante escrito registrado el 12 de diciembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone centra su interés en el acceso a los informes de ADIF así como el contenido de las cámaras de video vigilancia, toda vez que pone de manifiesto su disconformidad con la resolución recibida en los siguientes términos:

   «(...) TERCERO. - Que la denegación se fundamenta principalmente en considerar los informes como información auxiliar o de apoyo (art. 18.1.b de la Ley 19/2013) y en argumentar que las grabaciones de videovigilancia no pueden destinarse a un uso distinto de su finalidad original.

   CUARTO. - Que discrepo de dicha interpretación por los siguientes motivos:

   1. Los informes sobre accidentes ferroviarios no pueden considerarse información auxiliar o de apoyo, pues son documentos fundamentales para conocer las circunstancias del incidente y las medidas adoptadas, siendo relevantes para la rendición de cuentas y el conocimiento de la actuación pública.

   2. El criterio interpretativo del propio Consejo de Transparencia establece que la motivación que exige la Ley para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información relevante para la rendición de cuentas.

   3. La existencia de una investigación oficial por parte de la CIAF no excluye el derecho de acceso a los informes internos de ADIF, pues ambos documentos tienen naturaleza y finalidades distintas, siendo complementarios y no excluyentes.

   4. Respecto a las grabaciones, el artículo 42.4 de la Ley de Seguridad Privada debe interpretarse en consonancia con el derecho de acceso a la información pública,

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

especialmente cuando las imágenes pueden documentar un incidente de interés público.

Por lo expuesto, SOLICITO: Que se tenga por presentada esta reclamación y, previos los trámites oportunos, se dicte resolución por la que se reconozca el derecho de acceso a la información solicitada, ordenando a ADIF y ADIF Alta Velocidad la entrega de los informes y grabaciones relacionados con el incidente ferroviario del 19 de octubre de 2024.»

4. Con fecha 13 de diciembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 13 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de ADIF en el que se señala lo siguiente reiterándose en lo resuelto añade:

   «(...) el Sr. (...) en su argumentario para desvirtuar las alegaciones aportadas por ADIF y ADIF AV concurre de manera recurrentemente omisiva al respecto de estas en su punto tercero y cuarto, tanto en su enunciado como en su motivación de rechazo.

   De esta manera, la solicitud del reclamante fue inadmitida, además por el artículo 18.1.b, porque operaban simultáneamente a esta causa de inadmisión los límites de acceso al derecho establecidos en los artículos 14.1.e) y 14.1k) de la Ley 19/2013 y que operan en esta ocasión de manera alternativamente quedando suficientemente justificados en resolución y por la aplicación simultánea, lo cual es de un mayor peso jurídico, de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 con la remisión al Real Decreto 623/2014 de 18 de julio (RD 623/2014) por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios, esta vez materializada en su DA 2ª.

   La Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 en su numeral segundo prescribe lo siguiente:

   [cita textual del precepto]

   Por lo anterior, es que el Sr. (...) no viene a refutar en su reclamación el fondo de los límites de acceso alegados (ni siquiera los menciona), ni su inadmisión, en base a los fundamentos jurídicos contenidos en la resolución, sino que aporta consideraciones subjetivas de su interpretación legislativa sobre la aplicación preceptiva (y no supletoria) en este caso de lo preceptuado por el RD 623/2014 por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la CIAF en referencia al informe de la investigación interna efectuada y su carácter de

R CTBG Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

reservado de este en función del RD que opera y del articulado mencionado expresamente de la Ley del Sector Ferroviario (LSF).

Conforme a la Disposición adicional primera aludida, el contenido del artículo 13 de la Ley 19 /2013 que contiene la definición del concepto de Información Pública, que es la siguiente:

[cita textual del precepto]

Estando vigente lo anterior, es el mismo legislador el que en su artículo 18.1. b) ha recogido como causa de inadmisión las informaciones "... referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".

Además, el legislador es quien dota al informe que debe elaborar ADIF o ADIF AV de una naturaleza interna y esa circunstancia no es casual, está en plena sintonía con el hecho de que ADIF y ADIF AV no son las entidades competentes para llevar a cabo la investigación oficial de los accidentes, residiendo esta competencia, exclusivamente, en la CIAF. La investigación que debe realizar la CIAF tiene como finalidad "la determinación de las causas del accidente o incidente de que se trate y el esclarecimiento de las circunstancias en las que éste se produjo con el fin de incrementar la seguridad en el transporte ferroviario y favorecer la prevención de accidentes". Sin olvidar que simultáneamente y para permitir la determinación objetiva de las causas y la realización de la investigación oficial, el legislador ha configurado dentro de la Ley 19/2013, en su artículo 14 los límites de acceso a la información, los cuales se configuran de manera que se evitan colisión de cuerpos jurídicos y antinomias, en favor de la lex especialis, y lo hace a través de los preceptuado en los limites contenidos en los art. 14.1 e) y 14.1 k), tratándose de la salvaguarda de la primacía de la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, y a su vez, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

Similar razonamiento aplica con respecto al acceso a las grabaciones de las cámaras de video vigilancia en las investigaciones en curso, así pues, en aplicación del límite de acceso contenido en el art. 14.1 g) al respecto de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, información que queda fuera del paraguas de la Ley 19/2013 las funciones que engloba dicho numeral y menos en curso de investigación, por lo que en este caso debe prevalecer el art. 42 y el cuerpo de la Ley 5/2014 de la Ley Seguridad Privada que prohíbe expresamente utilizar el

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

contenido de las grabaciones para cualquier finalidad que no sea la que motivó la instalación de las cámaras que las obtuvieron.

Para terminar, reafirmando la línea argumentativa que objetivamente se ha planteado y sin incurrir en ninguna omisión sobre los puntos razonados, se evidencia junto con lo expresado en la resolución y lo desgranado en estas alegaciones, que la reclamación presentada por el Sr. (...) no refuta, con base razonada y legal, ninguno de los argumentos esgrimidos.»

5. El 15 de enero de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, recibiéndose escrito el 15 de enero en el que señala:

«(...) esta interpretación contradice la propia naturaleza de los informes de investigación de accidentes ferroviarios, que:

No son meros documentos preparatorios o auxiliares, sino documentos técnicos que reflejan y analizan un incidente relevante para la seguridad ferroviaria. El criterio interpretativo del CTBG establece que no puede considerarse información auxiliar aquella que sea "relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación". Los informes, documentos y vídeos del hecho cumplen claramente esta función.

SEGUNDA. - Sobre la complementariedad de las investigaciones

La entidad argumenta que la existencia de una investigación oficial por la CIAF excluye el acceso a sus informes internos. Este razonamiento no es sostenible porque:

La Ley del sector ferroviario establece dos tipos de investigaciones complementarias, no excluyentes.

El carácter "interno" de un informe no lo convierte automáticamente en información auxiliar ni lo excluye del derecho de acceso.

El hecho de que la CIAF sea el órgano competente para la investigación oficial no elimina el interés público en conocer los informes técnicos elaborados por el gestor de la infraestructura.

TERCERA. - Sobre los límites del artículo 14 de la Ley 19/2013.

(...) No se ha demostrado un perjuicio concreto a ninguna investigación en curso. Dar acceso a los vídeos no provocará que se trunque la investigación. Los hechos

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

son los que son y las pruebas ya deberían estar todas recabadas a falta de un análisis experto por parte de la CAIF. No se genera un perjuicio en ningún sentido. Un posible perjuicio reputacional no sería un argumento aceptable ya que la Ley de transparencia tiene como objetivo fundamental, según su preámbulo, "someter a escrutinio la acción de los responsables públicos" y "conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos". No está diseñada para proteger la reputación de determinados operadores. Si se aceptara el argumento del daño reputacional se establecería un precedente que permitiría denegar cualquier información que pudiera afectar a la reputación de empresas; se desvirtuaría la finalidad de la ley de transparencia, convirtiéndola en un instrumento de protección de intereses privados; y se priorizaría la imagen corporativa sobre el derecho de los ciudadanos a conocer la actuación de las administraciones públicas.

El carácter reservado de la información en poder de la CIAF (art. 75.2 LSF) no se extiende automáticamente a los informes internos de ADIF.

La transparencia sobre las causas de un accidente ferroviario presenta un claro interés público que debe ponderarse frente a los límites invocados.

CUARTA. - Sobre las grabaciones de videovigilancia

La interpretación que hace ADIF del artículo 42 de la Ley 5/2014 es excesivamente restrictiva:

La finalidad de las cámaras documenta hechos de interés público. La rendición de cuentas está implícita en su instalación en espacios públicos. El escrutinio ciudadano es consustancial a la gestión pública. La transparencia sobre incidentes de seguridad fortalece la confianza pública. El acceso a las grabaciones en el marco de la transparencia no constituye un "uso distinto" sino una manifestación del derecho de acceso a la información pública. La revelación de las grabaciones no implica necesariamente desvelar la ubicación de las cámaras de seguridad, pudiendo aplicarse técnicas de edición que salvaguarden esta información sensible. Sin que sea una acción de reelaboración se puede pixelar determinados datos que puedan aparecer en el vídeo. El argumento de ADIF sobre la necesidad de proteger la ubicación de las cámaras de seguridad puede resolverse mediante diversas técnicas de edición y tratamiento de vídeo que permitirían proporcionar la información solicitada sin comprometer la seguridad. Con técnicas básicas de edición visual se puede recortar el campo de visión para mostrar solo la zona relevante del incidente, el difuminado de elementos arquitectónicos, estructurales o de seguridad que revelen ubicaciones específicas, eliminación de metadatos técnicos que pudieran indicar la posición de las cámaras, alteración del ángulo de

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

visión para ocultar referencias posicionales (rotación, voltear modo espejo, girar, etc.) … Cabe recordar que imágenes de cámaras de la misma estación de Atocha se hicieron públicas por ejemplo en relación al atentado terrorista del 11M al igual que ha ocurrido en otros accidentes ferroviarios en España como Agrois (Santiago de Compostela) o fuera de España.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a: (i) copia de las grabaciones de las cámaras de seguridad de túnel entre Atocha y Chamartín, del día 19 de octubre de 2024, en relación con el convoy descarrilado en dicho recorrido sobre las 16:05 horas; (ii) los informes elaborados en relación con este incidente.

   La entidad requerida dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso a los informes por considerar que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG al tratarse de información de carácter interno de ADIF en el marco de una investigación. Añade ADIF que el informe tiene consideración de información reservada, de acuerdo con el artículo 75.2 de la Ley 5/2014, Ley del Sector Ferroviario (LSF), y que, en este sentido, también resultarían de aplicación los límites del artículo 14.1 e) y 14.1 k) LTAIBG. Respecto de las grabaciones señala que son inescindibles del informe de ADIF, por lo que hace extensiva la argumentación esgrimida en relación con aquel, añadiendo la concurrencia del límite del artículo 14.1.g) LTAIBG y lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 5/2014, de Seguridad Privada en los términos reflejados en los antecedentes.

4. Con carácter previo debe ponerse de manifiesto el hecho de que parte de la legislación invocada por la entidad requerida, esto es, el Capítulo IV del Título V de la LSF (artículos 71 a 75, ambos incluidos) se encontraba derogada en virtud de la Disposición derogatoria única de la Ley 2/2024, de 1 de agosto, por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, en el momento de presentarse la solicitud de información. La mencionada Ley prevé, sin embargo, en su Disposición transitoria única, la continuidad en el desarrollo de sus funciones por parte de la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) —hasta la constitución de la Autoridad prevista— y que su funcionamiento se siga rigiendo por lo establecido en el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios, en todo lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la nueva Ley.

   En lo que aquí interesa, la Disposición adicional segunda del citado Real Decreto 623/2024, ordena que, en caso de accidente o incidente ferroviario en la Red Ferroviaria de Interés General, los administradores de la infraestructura que tengan a su cargo la administración de dicha red lleven a cabo una investigación interna, sin interferir en la que corresponde efectuar a la CIAF, debiendo remitir a esta el informe resultado de la misma.

5. Todavía con carácter previo es preciso subrayar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 de la vigente Ley 2/2024, de 1 de agosto (*Principios de transparencia, de participación de los interesados y de "cultura justa",)* la investigación de los accidentes e incidentes se llevará a cabo con criterios de máxima transparencia, «*permitiendo el acceso a la información de las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate y de las partes interesadas, oyendo a todas las partes y compartiendo los resultados, sin perjuicio de lo establecido en materia de tratamiento de la información reservada por todas las personas que tengan acceso a la misma, en los términos previstos en esta ley. Para ello se llevarán a cabo las sesiones informativas que se consideren necesarias.»*

   A los efectos que aquí interesan la Ley 2/2024 contiene una regulación expresa del acceso a la información pública por parte de terceras personas distintas de las víctimas, personas implicadas y partes interesadas que se recoge en los artículos 14 y ss. En particular el artículo 16 (*Régimen jurídico de acceso a la información*) establece que:

   «1. Las solicitudes de acceso a la información de carácter no reservado, obtenida en el marco de una investigación técnica, o de otra información obrante en la Autoridad, se sujetarán íntegramente a lo dispuesto por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

   2. Respecto a la información de carácter reservado obtenida en el marco de una investigación técnica, las disposiciones de esta ley constituyen una regulación especial del derecho de acceso a la información pública, de las previstas en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre; norma que resultará de aplicación supletoria a dichas solicitudes en todo lo no previsto específicamente en la presente ley.»

   Y son los artículos 14 y 17 de la Ley 2/2024 los que delimitan qué información tiene carácter reservado [en particular, según el artículo 14.2 los testimonios de los testigos y otras declaraciones realizadas en el curso de investigación, la documentación que revele la identidad de los testigos y la información de las personas implicadas en el accidente/incidente en determinados casos] y el alcance y límites de ese deber de reserva.

6. Descrito el precedente marco normativo se desprende, por un lado, que la regulación del derecho de acceso contenida en la LTAIBG resulta de directa aplicación a la información relacionada con la investigación de incidentes ferroviarios, con excepción de aquella que, de acuerdo con la normativa precitada, se califique como

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

reservada. Por otro lado, el carácter reservado afecta a los tres grupos de información arriba detallados, por lo que la ley no prevé que los informes elaborados por ADIF en estos casos constituyan información reservada en su totalidad (sin perjuicio de que puedan incluir información que sí pueda considerarse como tal, con la consecuente exclusión parcial del acceso de terceras personas).

7. Corresponde ahora, por tanto, verificar si, en lo que atañe a los informes elaborados en relación con el incidente acaecido, resulta aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada por el Ministerio. El punto de partida, dada la amplia formulación y reconocimiento legal del derecho, ha de ser la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las limitaciones del derecho [por todas, STSS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), de 11 de junio de 2020, (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)], sin que quepa aceptar aquellas que supongan un menoscabo de su ejercicio.

   Tal como ha precisado este Consejo, en el Criterio Interpretativo 006/2015, la característica que habilita la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto (*«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

   Partiendo de este enfoque sustantivo, una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación.»*

   Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...). Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.

(...)

Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».

8. En este caso los informes cuyo acceso se pretende han sido emitidos en cumplimiento de lo establecido por la normativa reguladora del proceso de investigación de incidentes ferroviarios —más concretamente de lo dispuesto en la Disposición adicional segunda del Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, antes aludida— cuya emisión se configura como obligatoria para el administrador de infraestructuras —y como plasmación del resultado de la también preceptiva investigación interna—, que deberán ser trasladados a la CIAF (o futura Autoridad Independiente). Se trata de un informe que se integra en la documentación a valorar en el procedimiento de investigación a cargo de la indicada autoridad, cuyo contenido tiene innegable relevancia en la formación de su criterio, coadyuvando en valoración de hechos de gran repercusión social e interés público como son los incidentes ferroviarios y el esclarecimiento de sus circunstancias. Es, por tanto, parafraseando las pautas establecidas por la jurisprudencia precitada, una documentación que trasciende del ámbito exclusivamente interno, para objetivar y valorar aspectos relevantes que deben ser informados, por lo que no puede ser considerada de carácter auxiliar como pretende la entidad requerida, no resultando de aplicación la causa de inadmisión invocada.

9. Descartada la aplicación de la causa de inadmisión alegada, debe valorarse si concurren los límites recogidos en el artículo 14.1.e), g) y k) LTAIBG que también opone ADIF al acceso pretendido, subrayando el carácter confidencial de los informes y el hecho de que se han emitido en el curso de una investigación que aún no ha concluido.

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

Debe recordarse desde esta perspectiva que, tal como exige la jurisprudencia antes indicada y concretamente la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558), es necesario que «*los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y del interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación dela información), (...) de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad*», concluyendo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.2 LTAIBG «*solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas*».

En esa línea la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) puntualiza que «*el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, (...), sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate*». (FJ, 4º).

10. En este caso ADIF cita de forma conjunta los límites previstos en el artículo 14.1.e) y k) LTAIBG argumentando, como se ha apuntado, que el informe interno que se elabora es «*una información/documentación, obtenida por los investigadores, que posee una protección especial por ministerio de la LSF y en virtud del principio de lex especialis y de lex posterior debe prevalecer frente al art. 13 de la Ley 19/2013*» y que es entregada a los *funcionarios encargados de la investigación oficial;* investigación oficial que realiza la CIAF y que tiene por objeto «*la determinación de las causas del accidente o incidente de que se trate y el esclarecimiento de las circunstancias en las que éste se produjo con el fin de incrementar la seguridad en el transporte ferroviario y favorecer la prevención de accidentes*.»

Aunque, ciertamente, la invocación de los límites se realiza de forma extremadamente parca, este Consejo no puede desconocer que, del contexto y alegaciones que se efectúan, resulta evidente que la investigación del incidente se encontraba en curso cuando se solicitó el acceso. Y precisamente el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG que invoca ADIF permite restringir o limitar el derecho de acceso a la información cuando el acceso suponga un perjuicio para «*[l]a prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*». Como se ha señalado en numerosas ocasiones, con este límite se pretende asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario, impidiendo así que la divulgación de la información, mientras tales procedimientos perjudique la investigación y, en su caso, la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

acreditada. Todo ello, en la línea de lo establecido en el artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, ratificado por el reino de España mediante Instrumento de 9 de junio de 2023, y con entrada en vigor el 1 de enero de 2024, que prevé como límite al *acceso «la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales»* a fin de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia. El elemento temporal resulta, relevante pues, en la medida en que se estén llevando a cabo tales diligencias de investigación en el momento en que se solicita el acceso existe un riesgo cierto de que tales diligencias se entorpezcan o se frustren.

El hecho de estar actuándose o desarrollándose las actuaciones de que se trate resulta, por tanto, determinante en la concreción del bien jurídico que se protege con la aplicación de este límite y la consecuente restricción del acceso a la información, sin que quepa realizar una interpretación extensiva del mismo. En esa línea se ha pronunciado ya este Consejo confirmando la denegación de acceso cuando, dada la fase procedimental en la que se encuentran las actuaciones de investigación en el momento de formularse la solicitud, la divulgación de la información comportaría un perjuicio real, no meramente hipotético, para el desarrollo de las mismas en la medida en que dificultaría el normal desenvolvimiento de las funciones de inspección, instrucción y valoración de las eventuales evidencias obtenidas con el fin de determinar si se ha producido o no una infracción de la normativa. [R/195/2022, de 22 de agosto; y R CTBG 580/2024, de 28 de mayo]; o determinando su improcedencia al considerar que, en principio, no resulta aplicable este límite cuando las actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo.

En este caso, ya se ha apuntado que a pesar de la parquedad de la argumentación de ADIF respecto de la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, este Consejo no puede abstraerse del contexto y de las alegaciones expuestas, consideraciones que evidencian que los informes de ADIF se realizan en el curso de una investigación que finalizará con un informe de la CAIF y de las que se desprende que la investigación sobre el accidente no ha concluido. Entiende este Consejo que, atendidas las precedentes circunstancias, la divulgación del contenido de los informes elaborados por ADIF y remitidos a la CAIF mientras no concluya el procedimiento causaría un perjuicio al normal desarrollo de la investigación que se encuentra en marcha. En consecuencia, tal como se ha apuntado, resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG y la reclamación debe ser desestimada en este punto, sin que resulte necesario el análisis del resto de límites invocados.

Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de solicitar el acceso al informe una vez concluida la investigación (exceptuando, en su caso, las informaciones legalmente calificadas como reservadas) y con independencia de lo previsto en el artículo 11 de la Ley 2/2024 sobre la publicación de los informes finales de procedimientos de investigación de incidentes.

11. Por lo que concierne al acceso al contenido de las grabaciones de las cámaras de seguridad del túnel, en las que se registró el incidente ferroviario, no puede desconocerse que el artículo 42.4 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que invoca ADIF para denegar el acceso, establece (en la línea de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las FFCCS en lugares públicos, al que se remite) que *«[l]as grabaciones realizadas por los sistemas de videovigilancia no podrán destinarse a un uso distinto del de su finalidad. Cuando las mismas se encuentren relacionadas con hechos delictivos o que afecten a la seguridad ciudadana, se aportarán, de propia iniciativa o a su requerimiento, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, respetando los criterios de conservación y custodia de las mismas para su válida aportación como evidencia o prueba en investigaciones policiales o judiciales»*

    En consecuencia, de acuerdo con los preceptos legales citados y tomando en consideración que las grabaciones a cuyo contenido se pretende acceder pueden contener imágenes de las personas implicadas en el incidente, de los testigos o de las víctimas, revelando su identidad, procede desestimar la reclamación en este punto confirmando la denegación de acceso dado el carácter reservado y confidencial que el legislador atribuye a las imágenes registradas por los sistemas de videovigilancia, con la excepción de su cesión en investigaciones policiales y judiciales.

12. En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a ADIF/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0504 Fecha: 06/05/2025

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta